

Beveiliging van militaire objecten bij Defensie

J.A. Konst*

Beveiliging in een veranderende wereld

Beveiliging van militaire objecten bij Defensie is van groot belang. Aanslagen op bijvoorbeeld commando- of computercentra en wapensystemen kunnen de defensieorganisatie verlammen. Voorts beschikt Defensie over grote voorraden wapens, munitie en springstoffen, waarvan het essentieel is dat zij niet in verkeerde handen komen.

De Prioriteitennota

Na de val van de Berlijnse muur, als duidelijkste teken van de ingrijpende wijzigingen van de internationale veiligheidssituatie, bracht de minister van Defensie in 1993 de *Prioriteitennota* uit. In deze nota werd bepaald dat de opkomstplicht voor dienstplichtig personeel zou worden opgeschort. De krijgsmachtdelen hebben zich hierdoor op nagenoeg alle taakvelden moeten herbezinnen; zo ook op het terrein van bewaken en beveiligen.

Het grootst waren de veranderingen bij de Koninklijke Landmacht, traditioneel het krijgsmachtdeel met de meeste dienstplichtigen. De statische,

* De auteur is als senior-onderzoeker werkzaam bij de Algemene Rekenkamer en maakte samen met G. Knol, A. Dolle en mevr. drs. Y. Fung deel uit van het team dat het onderzoek 'Beveiliging militaire objecten' uitvoerde. De Rekenkamer publiceerde daarover in februari 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29.415).

De terrorische aanslag in Madrid van 11 maart 2004, heeft Europeanen met de neus op het feit gedrukt dat het Europese continent ook tot het werkkerrein van het 'catastrofaal' terrorisme behoort en dat het ijdele hoop is te denken dat deze gruweldaden aan onze deur voorbij zullen gaan: 'the enemy has passed the gate'.

Atlantisch perspectief 2004, nr. 2/3

objectgebonden bewaking werd hier van oudsher voornamelijk uitgevoerd door dienstplichtig personeel (onder meer acht infanterie-beveiligingscompagnieën). Vanaf 1997 (afzwaaien laatste lichtingsploeg) waren er echter geen dienstplichtigen meer beschikbaar voor beveiliging.

Integrale beveiliging

Om toch een aanvaardbaar veiligheidsniveau te waarborgen, heeft Defensie in 1997 het begrip 'integrale beveiliging' ingevoerd. Hieronder verstaat het ministerie:

- fysieke beveiliging (organisatorische, bouwkundige en elektronische maatregelen, bijvoorbeeld de wacht voor de poort, het slot op de deur en het elektronisch alarm);
- personele beveiliging (screening van intern en extern personeel dat met vertrouwelijke gegevens in aanraking komt);
- informatiebeveiliging (geautomatiseerde systemen).

Meer dan in het oude concept van statische bewaking en beveiliging is nu de nadruk komen te liggen op risicomanagement. Dat wil zeggen: het in

evenwicht brengen van te beveiligen belangen, de onderkende kwetsbaarheden daarvan en de mogelijke optredende dreigingen.

Door middel van het uitgebreid toepassen van organisatorische, bouwkundige en elektronische voorzieningen heeft de krijgsmacht een grote personeelsreductie bereikt. De met beveiliging gemoeide personele en financiële middelen zijn niettemin aanzienlijk: 2100 fte^{en} en € 108 miljoen voor het jaar 2002.

Onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft van april tot september 2003 een onderzoek uitgevoerd naar de beveiliging van militaire objecten. Onderzocht is wat het Defensie Beveiligingsbeleid is, hoe dit is vertaald naar de verschillende defensieonderdelen en hoe dit beleid in de praktijk wordt toegepast.

Bij negentien objecten (onder meer een zend- en ontvangststation, hoofdkwartieren, een vliegbasis, een brigade van de marechaussee, een kazerne, magazijnen en kantoren) heeft de Algemene Rekenkamer praktijktests uitgevoerd. De lokaties en/of namen van de objecten zijn, vanwege de veiligheid, niet openbaar gemaakt. →

In het onderzoek kwamen vooral de fysieke en personele beveiliging aan bod. De informatiebeveiliging maakt namelijk al deel uit van het jaarlijkse, reguliere onderzoek van de Algemene Rekenkamer van de jaarverslagen van de departementen, ook van het ministerie van Defensie. Dit rapport bij het Jaarverslag Defensie (RVJ) maakt deel uit van de rapportage van de Algemene Rekenkamer op de verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei van elk jaar.

raamregeling waarin het beveiligingskader voor het ministerie van Defensie wordt aangegeven. Binnen dit kader dienen de onderdelen systematisch en vergelijkbaar met alle aspecten van beveiliging om te gaan.

Defensie heeft een beveiligingsbeleid dat tot doel heeft de betrouwbaarheid van de bedrijfsprocessen te waarborgen. Er zijn beveiligingsnormen aan de hand waarvan objecten ingedeeld zijn in vier categorieën. Elk defensie-

onderdeel heeft een beveiligingscoördinator en per object veiligheidsfunctionarissen.

De Beveiligingsautoriteit (een adviseur van de secretaris-generaal) is belast met het toezicht op de deugdelijkheid van de beveiliging bij Defensie. Deze laatste functie werd overigens de laatste jaren niet vervuld, maar waargenomen door het hoofd van het stafbureau Beveiligingsautoriteit.

A general who has been defeated in a pitched battle, although skill and conduct have the greatest share in beating him, may in his defence throw the blame to fortune.

But if he has suffered himself to be surprised or drawn into the snares of the enemy, he has no excuse for his fault, because he might have avoided such a misfortune by taking proper precautions [...].

Flavius Vegetius Rhenanus,
Military Institutions
of the Romans, 378 n. Chr.

Meer draagvlak

Dit artikel, dat geschreven is op persoonlijke titel, bevat de belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer. Ook wordt de ministeriële reactie en de behandeling van het rapport in de Tweede Kamer belicht.

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over beveiliging en meer draagvlak te verkrijgen, dat mogelijk tot verbeteringen van de beveiliging zal kunnen leiden.

Defensie Beveiligingsbeleid (1997)

Richtinggevend op het gebied van beveiliging binnen Defensie is het document Defensie Beveiligingsbeleid (DBB) uit 1997. Dit is de eigenlijke



Het klassieke beeld van beveiliging van een militair object; in dit geval het ministerie van Defensie, Plein 4 te Den Haag (Foto: Mindef, DV)

De organisatiedelen van Defensie (Koninklijke Marine, Land- en Luchtmacht, Marechaussee e.d.) voeren hierdoor het beleid verschillend uit. Hoewel het beleid in opzet dus aanwezig is, loopt het in de uitvoering niet goed.

*To be certain to take what you attack,
is to attack a place the enemy
does not protect.*

Sun Tzu, The art of warfare,
500 v. Chr.

Wat bleek in de praktijk?

Bezien per objectcategorie (hoofdkwartieren, magazijnen en overige objecten) acht de Rekenkamer de beveiligingssituatie bij:

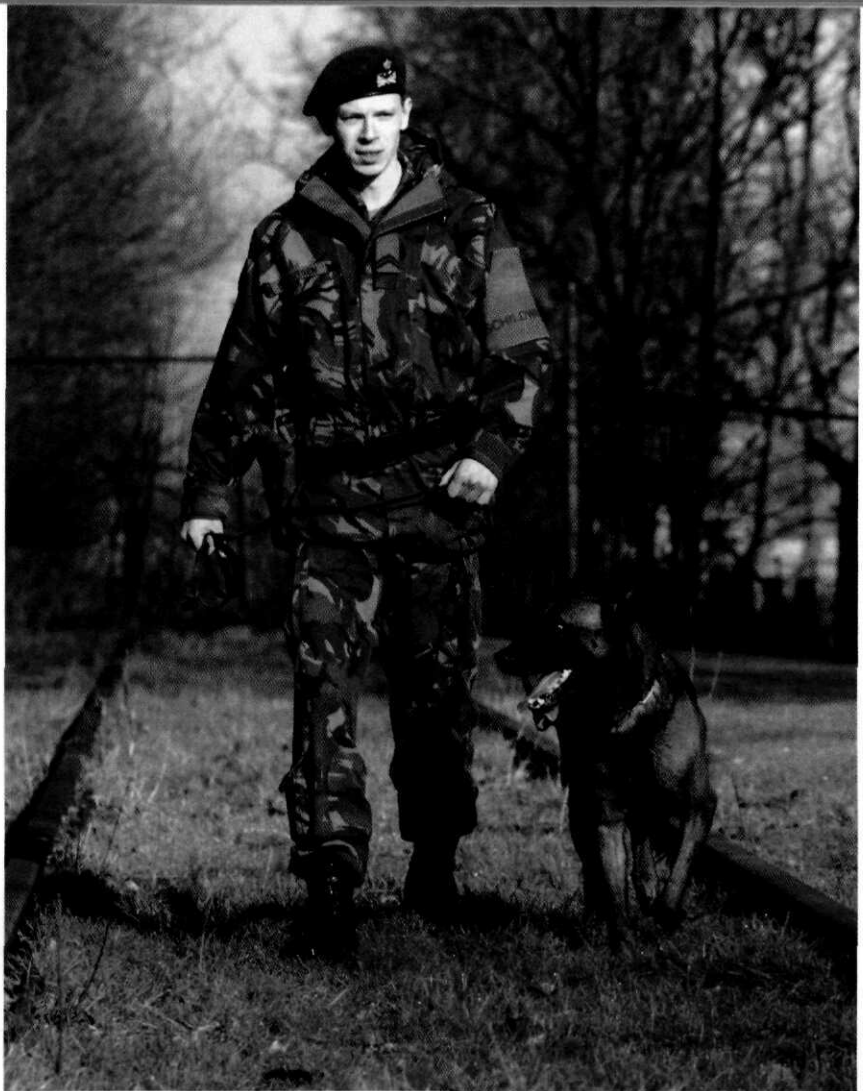
- de hoofdkwartieren toereikend, zij het met uitzondering van één object;
- de magazijnen toereikend, met uitzondering van twee objecten;
- de overige objecten toereikend, met uitzondering van drie objecten.

Voorbeelden van bij de objecten geconstateerde gebreken:

- niet gegarandeerde aanrijtijd en/of patrouillefrequentie;
- elektronische detectie of signalering ontbreekt;
- burgers op defensierrein zonder begeleiding en zichtbare identificatie;
- cameratoezicht onvoldoende dekkend;
- interne regels voor het aanbieden van te vernietigen documenten overtreden;
- op eenvoudige wijze toegang tot object mogelijk;
- verwijderen classificatie van bouwtekeningen;
- op vrij betreedbaar grasveld geplaatste koeling van server;
- open deuren die beslist gesloten moeten zijn.

In enkele gevallen was de situatie alarmerend.

Ook bij de personele beveiliging vielen steken. Zo werden bij twee van de acht defensieonderdelen circa vijftig procent van de vertrouwensfuncties vervuld door personen van wie de geldigheidsduur van de 'verklaring van geen bezwaar' was overschreden.



Objectbeveiliging bij de KLu. Dit krijgsmachtdeel kent als enige nog de hondensectie (Foto: Mindef, DV)

Welke knelpunten moeten worden opgelost?

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de opzet van de gekozen systematiek van beveiliging in het algemeen goed is, maar dat de uitvoering in de praktijk daarbij risicovol achterblijft.

Zes van de negentien onderzochte militaire objecten voldeden niet aan de eisen die Defensie aan de fysieke beveiliging stelt. De defensieorganisatie loopt hier grote risico's, omdat er gewichtige belangen van de Staat in het geding zijn.

In een aantal gevallen onderkent Defensie de bestaande onvolkomen beveiligingssituatie, maar het verant-

woordelijk management accepteert het, uitgaande van een tijdelijke situatie.

Verschillende invulling

Een tweede belangrijke conclusie is dat de invulling van de functie van de Beveiligingsautoriteit onvoldoende gestalte heeft gekregen, in die zin dat deze functionaris onvoldoende zicht heeft op de uitvoeringspraktijk en te weinig macht heeft om in te grijpen bij ongewenste situaties. De defensie-onderdelen geven zelf invulling aan het beveiligingsbeleid. Dit leidt tot verschillende invalshoeken bij de invulling daarvan.

De Beveiligingsautoriteit is namens de secretaris-generaal belast met het ontwikkelen en evalueren van het beveiligingsbeleid, de overdracht hiervan aan de onderdelen, en oefent toezicht uit op de deugdelijkheid van de beveiliging. Hij dient hierover te rapporteren aan de secretaris-generaal.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de Audit Dienst Defensie

(ADD) het feitelijke toezicht op de opzet en werking van de beveiliging uitvoert. De ADD doet dit door middel van audits naar de stand van de beveiliging. Deze actie is in het voorjaar van 2003 gestart na een verzoek van de secretaris-generaal.

Gerubriceerde informatie

Een derde belangrijke conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de toepassing van de regeling Algemene Beveiligingseisen Defensie Opdrachten (ABDO) veel te wensen overlaat. Deze regeling stelt eisen aan het kennisnemen door derden van gerubriceerde informatie danwel andere gewichtige belangen van de Staat.

Bij Defensie kunnen daardoor niet-gescreende derden kennisnemen van gerubriceerde informatie of andere gewichtige belangen van de Staat. Daarnaast komt het bij het interne personeel regelmatig voor dat personen zonder (geldig) veiligheidsonderzoek vertrouwensfuncties vervullen. Bij twee onderdelen gold dit, ten tijde van het onderzoek, voor circa vijftig

procent of meer van de vertrouwensfuncties.

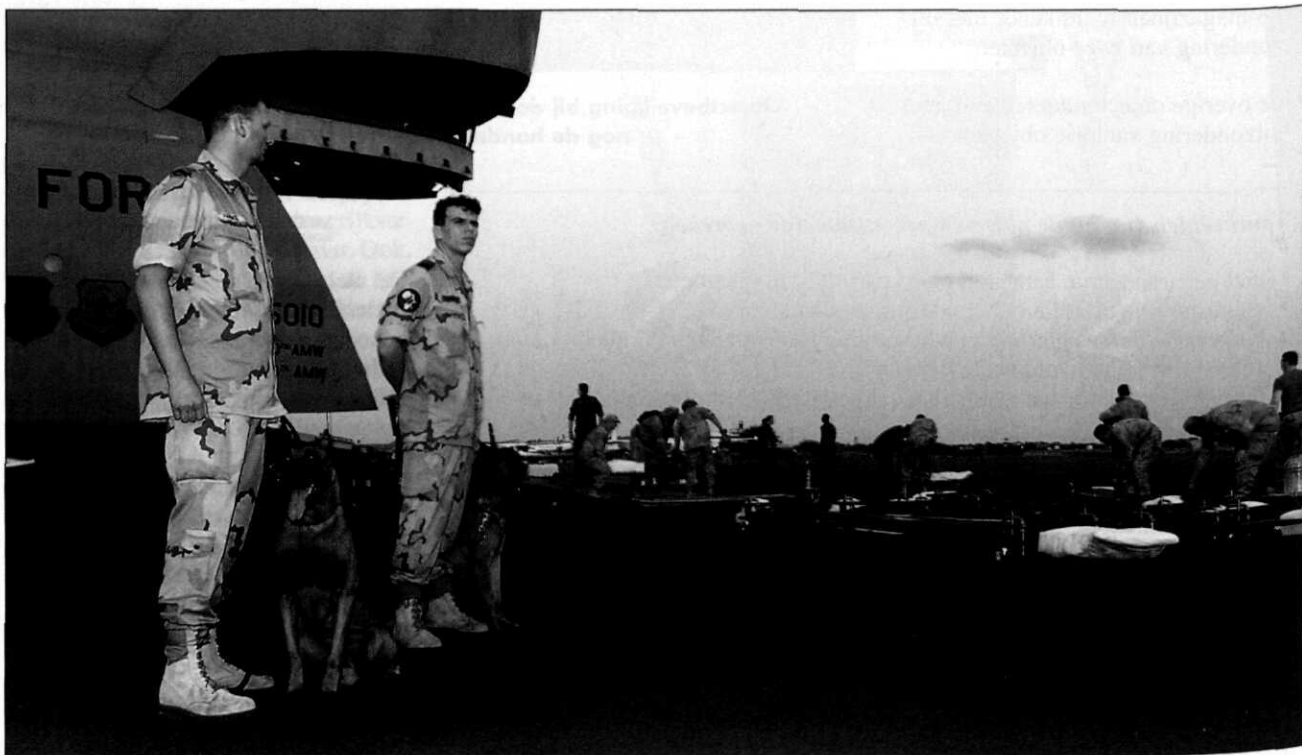
Bij één onderdeel waren inmiddels wel maatregelen genomen om aan deze ongewenste situatie een einde te maken.

De Algemene Rekenkamer is bij het uitbrengen van haar rapport afgeweken van haar gebruikelijke werkwijze. Zij heeft – met het oog op de ernst van haar bevindingen – de leiding van het departement tussentijds hiervan reeds in kennis gesteld.

Zodoende is de defensieorganisatie – vooruitlopend op de formele afronding van het onderzoek – in de gelegenheid gesteld bij de als risicovol beschreven objecten reeds maatregelen te nemen.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan er zorg voor te dragen dat de fysieke beveiliging van militaire objecten in de praktijk wordt uit-



Beveiliging: ook bij vredesoperaties van essentieel belang (Foto: Mindef, DV)



Demonstratie Luchtmacht-Beveiligingscorps tijdens de Open Dagen van de luchtmacht (Foto: Mindef, DV)

gevoerd. Voorts beveelt de Rekenkamer aan om daadwerkelijk invulling te geven aan de functie van Beveiligingsautoriteit, waardoor deze zijn beleidsbepalende, beleidsuitdragende en toezichthoudende functie kan vervullen.

Ten slotte zou Defensie de ABDO-regeling onverkort moeten toepassen en de Wet veiligheidsonderzoeken moeten naleven.

Reactie van de minister

Toezeggingen

Het is gebruikelijk dat rapporten van de Rekenkamer voor commentaar aan de betrokken minister worden voor-

gelegd. De minister van Defensie gaf in zijn reactie aan dat hij ervoor zal zorgen dat de fysieke beveiliging van militaire objecten in de praktijk wordt uitgevoerd. Hij zegde toe dat de geconstateerde tekortkomingen in de beveiliging bij vijf van de zes militaire objecten in januari 2004, zonodig met alternatieve- of interimmaatregelen, verholpen zijn.

Bij het zesde object zou dit in februari 2004 het geval zijn. Verder gaat het ministerie van Defensie een groot-schalige inventarisatie houden om te bezien of de bevindingen van de Algemene Rekenkamer ook voor de niet bezochte objecten gelden. Op basis van deze inventarisatie zal Defensie maatregelen ter verbetering formule-

ren, die in zogenoemde verbeterplannen worden opgenomen.

De directie Financieel-Economische Zaken en de Beveiligingsautoriteit zullen de verbeterplannen bewaken volgens dezelfde controlesystematiek als geldt bij de verbeterplannen financieel en materieel beheer. De bewindsman geeft aan dat het ministerie de functie van de Beveiligingsautoriteit en de daadwerkelijke invulling daarvan mee zal nemen in de studie naar de nieuwe te vormen bestuursstaf en bij de herstructurering van de defensieorganisatie.

Daarbij zal de minister de bevindingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de invulling van de func-



De dienstplichtige aan de poort is verdwenen
(Foto: Mindef, DV)

tie van de Beveiligingsautoriteit, mee laten wegen.

Verantwoording van bevelhebbers

Verder stelt de minister dat hij, als het gaat om toezicht op de uitvoering van beleid, hecht aan de verantwoording van de bevelhebbers aan hem. Volgens de minister moet de bevelhebber voor de invulling van zijn rapportage aan de minister steunen op zowel zijn ondercommandanten als de betrokken veiligheidsfunctionarissen en de beveiligingscoördinator.

Een, met personeel, ingevulde beveiligingsorganisatie is daarvoor een randvoorwaarde, aldus de minister. In de verbeterplannen zijn inspecties opgenomen van de beveiligingsorganisatie door de Audit Dienst Defensie.

Voorlichting

De minister stelt dat hij de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ter harte neemt op het punt van de ABDO-regeling. Het ministerie gaat dit punt in de verbeterplannen oppakken door een combi-

natie van een inventarisatie van lopende werkzaamheden op militaire objecten en een intensievere voorlichting over de toepassing van de regeling.

Daarnaast zal de Audit Dienst Defensie in de integrale beveiligingsaudits beoordelen of de regeling ook wordt gehandhaafd.

Vertrouwensfuncties

Over de personele beveiliging van intern personeel deelt de minister mee dat het overgrote deel van het bestand vertrouwensfuncties binnen Defensie is geactualiseerd. Daarnaast vindt er een grootschalige inventarisatie plaats van de bijbehorende verklaringen van geen bezwaar.

Uit de voorlopige resultaten blijkt, aldus de bewindsman, dat vrijwel iedere werknemer in het bezit is van een verklaring van geen bezwaar op het juiste niveau, zij het dat deze vaak ouder is dan vijf jaar.

De minister spreekt de verwachting uit dat de personele beveiliging ultimo

2004 door een grote inspanning op orde zal zijn.

Behandeling door de Tweede Kamer

De leden van de Tweede Kamer behandelde het rapport in maart 2004. De Kamerleden spraken van 'harde' en 'stevige' conclusies van de Algemene Rekenkamer en stelden in totaal 34 kamervragen.

Minister Kamp heeft op 17 maart 2004 de Tweede Kamer laten weten zelf ook onaangenaam verrast te zijn door de tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd. Als gevolg daarvan zijn er intern inmiddels wel de nodige acties opgezet om de geconstateerde tekortkomingen weg te werken. Voorts werd verwezen naar de komende rapportages daarover door de Audit Dienst Defensie.

Belangrijk is met name de volgende ministeriële opmerking:

De beperkte personele en financiële middelen zijn niet alleen op het gebied van beveiliging, maar bij alle beleidsonderwerpen een punt van aandacht. De bezuinigingstaakstelling van Defensie is echter geen reden om de minimaal vereiste beveiligingsniveaus niet te realiseren.

Een waakhond moet gevoed worden, dan blaft hij vrolijker en bijt hij nadien des te beter.

Herwig Hensen

Op 2 juni 2004 voerde de Vaste Commissie voor Defensie algemeen overleg met de minister van Defensie over het rapport. Minister Kamp herhaalde daarbij nogmaals zijn reeds schriftelijk gedane toezeggingen. Per 1 juni 2004 is een officier in de rang van kolonel full-time vrijgemaakt voor de functie van Beveiligingsautoriteit.

In oktober a.s. brengt de Audit Dienst Defensie interimrapportage uit over de stand van zaken op beveiligingsgebied, gevolgd door een eindrapportage in december 2004. Uitgangspunt is dat een vervolgonderzoek van de Rekenkamer geen (ernstige) tekortkomingen meer zal mogen bevatten.

Slot

De boodschap van de Algemene Rekenkamer kan als volgt worden samengevat. Beveiliging van militaire objecten is gelet op de bestaande dreigingen voor Defensie een zaak van levensbelang. Defensie onderschrijft dit ook, maar door een aantal oorzaken heeft dit onderwerp een tijd lang niet die aandacht gekregen die het verdient.

De Algemene Rekenkamer heeft daarom met instemming kennisgenomen van de beveiligingsmaatregelen die de minister reeds genomen heeft en de maatregelen die hij aankondigt.



Zicht op de Alexanderkazerne te Den Haag (Foto: Mindef, DV)

Door deze maatregelen zullen de beveiliging bij objecten en de personele beveiliging, zowel voor intern als extern personeel, sterk kunnen verbeteren.

Echter, om te voorkomen dat de aandacht voor beveiliging in de toekomst weer verslapt, zal het ministerie de aandacht voor beveiliging systematisch in de organisatie moeten inbedden.

Defensie is overigens met het wegemen van de knelpunten al goed op weg, getuige de rapportage aan de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met aandacht blijven volgen; zij stelt zich

voor over enige tijd een vervolgonderzoek uit te voeren.

De belangrijkste factor, de mannen en vrouwen van de defensieonderdelen die het beveiligingsbeleid uiteindelijk moeten gaan uitvoeren, wordt in het voorgaande reeds genoemd. Terecht, want zonder dit defensiebrede draagvlak zal de uitvoering van het beveiligingsbeleid – hoe goed ook geformuleerd – bij voorbaat tot mislukken zijn gedoemd.

Wij willen daarom als volgt afsluiten: beveiliging mag en kan niet alleen de zorg zijn van de beveiligingscoördinator en veiligheidsfunctionaris, maar is een zaak van alle militairen en burgerambtenaren! ██████████